

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA
de 14 de marzo de 2000 *

En el asunto C-54/99,

que tiene por objeto una petición dirigida al Tribunal de Justicia, con arreglo al artículo 177 del Tratado CE (actualmente artículo 234 CE), por el Conseil d'État (Francia), destinada a obtener, en el litigio pendiente ante dicho órgano jurisdiccional entre

Association Église de scientologie de Paris,

Scientology International Reserves Trust

y

Premier ministre,

una decisión prejudicial sobre la interpretación del artículo 73 D, apartado 1, letra b), del Tratado CE [actualmente artículo 58 CE, apartado 1, letra b)],

* Lengua de procedimiento: francés.

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA,

integrado por los Sres.: G.C. Rodríguez Iglesias, Presidente; J.C. Moitinho de Almeida, D.A.O. Edward y R. Schintgen, Presidentes de Sala; P.J.G. Kapteyn, C. Gulmann (Ponente), J.-P. Puissochet, G. Hirsch, H. Ragnémalm, M. Wathelet y V. Skouris, Jueces;

Abogado General: Sr. A. Saggio;

Secretario: Sr. R. Grass;

consideradas las observaciones escritas presentadas:

- en nombre de la association Église de scientologie de Paris y del Scientology International Reserves Trust, por M^{es} E. Piwnica y J. Molinié, Abogados ante el Conseil d'État y la Cour de cassation;
- en nombre el Gobierno francés, por los Sres. R. Abraham, directeur des affaires juridiques del ministère des Affaires étrangères, y S. Seam, secrétaire des affaires étrangères de la direction des affaires juridiques del mismo Ministerio, en calidad de Agentes;
- en nombre de la Comisión de las Comunidades Europeas, por la Sra. M. Patakia, miembro del Servicio Jurídico, en calidad de Agente;

habiendo considerado el informe para la vista;

oídas las observaciones orales del Gobierno francés, representado por los Sres. R. Abraham y S. Seam; del Gobierno helénico, representado por el Sr.

F. Spathopoulos, Jefe del Servicio Jurídico del Ministerio de Economía, en calidad de Agente, y de la Comisión, representada por la Sra. M. Patákiá, expuestas en la vista de 7 de septiembre de 1999;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 21 de octubre de 1999;

dicta la siguiente

Sentencia

- 1 Mediante resolución de 6 de enero de 1999, recibida en el Tribunal de Justicia el 16 de febrero siguiente, el Conseil d'État planteó, con arreglo al artículo 177 del Tratado CE (actualmente artículo 234 CE), una cuestión prejudicial sobre la interpretación del artículo 73 D, apartado 1, letra b), del Tratado CE [actualmente artículo 58 CE, apartado 1, letra b)].
- 2 Dicha cuestión se suscitó en el marco de un litigio entre, por una parte, la asociación Église de scientologie de Paris, asociación francesa, y el Scientology International Reserves Trust, trust británico constituido y, por otra, el Premier ministre francés acerca de la decisión presunta de éste desestimatoria de su solicitud de derogación de las disposiciones relativas al régimen de autorización previa para determinados tipos de inversiones extranjeras directas previsto por la normativa francesa.

El contexto jurídico comunitario

- 3 El artículo 73 B, apartado 1, del Tratado CE (actualmente artículo 56 CE, apartado 1) dispone:

«1. En el marco de las disposiciones del presente Capítulo, quedan prohibidas todas las restricciones a los movimientos de capitales entre Estados miembros y entre Estados miembros y terceros países.»

- 4 El artículo 73 D del Tratado establece:

«1. Lo dispuesto en el artículo 73 B se aplicará sin perjuicio del derecho de los Estados miembros a:

- a) [...]
- b) adoptar las medidas necesarias para impedir las infracciones a su Derecho y normativas nacionales, en particular en materia fiscal y de supervisión prudencial de entidades financieras, establecer procedimientos de declaración de movimientos de capitales a efectos de información administrativa o estadística o tomar medidas justificadas por razones de orden público o de seguridad pública.

2. [...]

3. Las medidas y procedimientos a que se hace referencia en los apartados 1 y 2 no deberán constituir ni un medio de discriminación arbitraria ni una restricción encubierta de la libre circulación de capitales y pagos tal y como la define el artículo 73 B.»

La normativa francesa

5 El artículo 1 de la Ley n° 66-1008, de 28 de diciembre de 1966, relativa a las relaciones económicas con el exterior (en lo sucesivo, «Ley n° 66-1008»), establece:

«Quedan liberalizadas las relaciones económicas entre Francia y el exterior. Dicha libertad se ejercerá conforme a los procedimientos establecidos en la presente Ley y respetando los compromisos internacionales asumidos por Francia.»

6 El artículo 3, punto 1°, letra c), de la Ley n° 66-1008 establece:

«Para garantizar la defensa de los intereses nacionales y mediante Decreto aprobado previo informe del ministro de l'Économie et des Finances, el Gobierno podrá:

1° someter a declaración, autorización previa o verificación:

[...]

c) la realización y la liquidación de las inversiones extranjeras en Francia;

[...]»

- 7 El artículo 5-1, I, punto 1º, de la Ley nº 66-1008, introducido por la Ley nº 96-109, de 14 de febrero de 1996, referente a las relaciones económicas con el exterior, en lo que a las inversiones extranjeras en Francia se refiere, dispone:

«En el caso de que el Ministro de Economía advierta que una inversión extranjera se realiza o ha sido realizada en sectores cuyas actividades en Francia, aunque sólo sea de modo ocasional, están relacionadas con el ejercicio del poder público, o que una inversión extranjera puede afectar al orden público, a la seguridad o a la salud públicas, o se enmarca en actividades de investigación, de producción o comercio de armas, de municiones, de pólvora y explosivos destinados a fines militares o de material de guerra, sin solicitud de previa autorización exigida con arreglo a la letra c) del punto 1º del artículo 3 de la presente Ley, o se realiza a pesar de la denegación de la autorización o sin que se cumplan los requisitos exigidos en la autorización, podrá ordenar al inversor que ponga fin a la operación o que modifique o restablezca a sus expensas la situación anterior.»

Dicha orden conminatoria únicamente podrá librarse una vez que se haya requerido al inversor para que presente sus observaciones dentro del plazo de quince días.»

- 8 El artículo 11 del Decreto nº 89-938, de 29 de diciembre de 1989, adoptado para la aplicación del artículo 3 de la Ley nº 66-1008, modificado por el Decreto nº 96-117, de 14 de febrero de 1996 (en lo sucesivo, «Decreto nº 89-938»), establece:

«Quedan liberalizadas las inversiones extranjeras directas realizadas en Francia. Estas inversiones serán objeto, en el momento de su realización, de una declaración administrativa.»

9 A tenor del artículo 11 *bis* del Decreto n° 89-938:

«El régimen previsto en el artículo 11 no se aplicará a las inversiones referidas en el punto 1° del I del artículo 5-1 de la Ley n° 66-1008, de 28 de diciembre de 1966, relativa a las relaciones económicas con el exterior, modificada, en particular, por la Ley n° 96-109 de 14 de febrero de 1996.»

10 El artículo 12 del Decreto n° 89-938 añade:

«Requerirán autorización previa del Ministro de Economía las inversiones extranjeras directas realizadas en Francia comprendidas en el ámbito de aplicación del artículo 11 *bis*. Dicha autorización se tendrá por concedida transcurrido un mes desde que se reciba la declaración de inversión presentada al Ministro de Economía, a menos que, dentro del mismo plazo, dicha autoridad haya acordado aplazar la operación de que se trate. El Ministro de Economía podrá renunciar al derecho a aplazar antes de la expiración del plazo señalado por el presente artículo.»

11 El artículo 13 del Decreto n° 89-938 establece que algunas inversiones directas quedan relevadas de la declaración administrativa y de la autorización previa previstas en los artículos 11 y 12, por ejemplo, la constitución de sociedades, sucursales o nuevas empresas, las inversiones directas realizadas entre sociedades pertenecientes a un mismo grupo, las inversiones directas realizadas, hasta el límite de 10 millones de FRF, en empresas artesanales, de comercio al por menor y de hostelería, así como las adquisiciones de fincas rústicas.

El litigio principal y la cuestión prejudicial

- 12 El 1 de febrero de 1996 los demandantes del procedimiento principal solicitaron al Primer ministro que derogara determinadas disposiciones reglamentarias que establecían un régimen de autorización previa para las inversiones extranjeras directas. Al percatarse con posterioridad de que las modificaciones de carácter reglamentario efectuadas el 14 de febrero de 1996 mantenían el régimen de autorización previa, consideraron que se trataba de una decisión del Primer ministro semejante a una denegación de su solicitud e impugnaron dicha decisión ante el Conseil d'État por ejercicio exorbitante de facultades. En apoyo de su recurso alegaron infracción de las normas comunitarias sobre libre circulación de capitales.
- 13 Por considerar que existían dudas sobre la interpretación que debía darse al artículo 73 D del Tratado, el Conseil d'État decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia la siguiente cuestión prejudicial:

« ¿Permite el artículo 73 D del Tratado de 25 de marzo de 1957, modificado, por el que se constituye la Comunidad Europea, según el cual la prohibición de toda restricción a los movimientos de capitales entre Estados miembros se aplicará sin perjuicio del derecho de los Estados miembros a “tomar medidas justificadas por razones de orden público o de seguridad pública”, que, no obstante el régimen de total liberalización o de declaración aplicable a las inversiones extranjeras en su territorio, un Estado miembro mantenga un régimen de autorización previa para las inversiones susceptibles de afectar al orden público, seguridad y salud públicas, en el supuesto de que dicha autorización se considere obtenida un mes después de la recepción de la declaración de inversión presentada al Ministro, a menos que, dentro del mismo plazo, éste decida el aplazamiento de la operación de que se trate? »

- 14 Debe señalarse que una disposición nacional que supedita una inversión extranjera directa a una autorización previa constituye una restricción a los movimientos de capitales en el sentido del artículo 73 B, apartado 1, del Tratado (véase, en este sentido, la sentencia de 14 de diciembre de 1995, Sanz de Lera y otros, asuntos acumulados C-163/94, C-165/94 y C-250/94, Rec. p. I-4821, apartados 24 y 25).

- 15 Tal disposición no pierde su carácter restrictivo, aun cuando, como en el asunto principal, se considere que la autorización se obtiene transcurrido un mes desde la recepción de la solicitud en caso de que la autoridad competente no acuerde el aplazamiento de la operación de que se trate dentro del mismo plazo. Asimismo, es indiferente que, como afirma en el caso de autos el Gobierno francés, el incumplimiento de la obligación de solicitar una autorización previa no lleve aparejada sanción alguna.
- 16 Por consiguiente, la cuestión que se plantea es la de si el artículo 73 D, apartado 1, letra b), del Tratado, en virtud del cual lo dispuesto en el artículo 73 B del Tratado se aplicará sin perjuicio del derecho de los Estados miembros a tomar medidas justificadas por razones de orden público o de seguridad pública, permite una normativa nacional, como la controvertida en el asunto principal, que se limita a exigir una autorización previa para las inversiones extranjeras directas que puedan afectar al orden público o a la seguridad pública.
- 17 A este respecto, en primer lugar, si bien, esencialmente, los Estados miembros gozan de libertad para definir las exigencias del orden público y de la seguridad pública de conformidad con sus necesidades nacionales, no obstante, en el contexto comunitario y, en particular, como excepción al principio fundamental de libre circulación de capitales, dichas razones deben interpretarse en sentido estricto, de manera que cada Estado miembro no pueda determinar unilateralmente su alcance sin control por parte de las Instituciones de la Comunidad (véase, en este sentido, la sentencia de 28 de octubre de 1975, Rutili, 36/75, Rec. p. 1219, apartados 26 y 27). Por tanto, el orden público y la seguridad pública sólo pueden invocarse en caso de que exista una amenaza real y suficientemente grave que afecte a un interés fundamental de la sociedad (véanse, en este sentido, las sentencias Rutili, antes citada, apartado 28, y de 19 de enero de 1999, Calfa, C-348/96, Rec. p. I-11, apartado 21). Por otra parte, no se puede alterar la función propia de dichas razones para servir, en realidad, a fines puramente económicos (véase, en este sentido, la sentencia Rutili, antes citada, apartado 30). Además, toda persona afectada por una medida restrictiva basada en dicha excepción debe disponer de un recurso judicial (véase, en este sentido, la sentencia de 15 de octubre de 1987, Heylens y otros, 222/86, Rec. p. 4097, apartados 14 y 15).

- 18 En segundo lugar, procede señalar que las medidas restrictivas de la libre circulación de capitales sólo pueden estar justificadas por razones de orden público o de seguridad pública si son necesarias para la protección de los intereses que pretenden garantizar y sólo si dichos objetivos no pueden alcanzarse con medidas menos restrictivas (véase, en este sentido, la sentencia Sanz de Lera y otros, antes citada, apartado 23).
- 19 No obstante, si bien en sus sentencias de 23 de febrero de 1995, Bordessa y otros (asuntos acumulados C-358/93 y C-416/93, Rec. p. I-361), y Sanz de Lera y otros, antes citada, que versan sobre la exportación de divisas, el Tribunal de Justicia declaró que los regímenes de autorización previa, en las circunstancias de dichos asuntos, no eran necesarios para permitir que las autoridades nacionales realizaran controles para impedir las infracciones a su Derecho y normativas nacionales y que, por lo tanto, dichos regímenes constituían restricciones contrarias al artículo 73 B del Tratado, no afirmó que nunca pudiera estar justificado un régimen de autorización previa, en particular, si tal autorización fuera efectivamente necesaria para la protección del orden público o de la seguridad pública (véase la sentencia de 1 de junio de 1999, Konle, C-302/97, Rec. p. I-3099, apartados 45 y 46).
- 20 En efecto, en relación con las inversiones extranjeras directas, la dificultad de identificar y bloquear los capitales una vez que han entrado en un Estado miembro puede imponer la necesidad de impedir en el origen las operaciones que atentan contra el orden público o la seguridad pública. De ello se desprende que, en caso de inversiones extranjeras directas que supongan una amenaza real y suficientemente grave para el orden público o la seguridad pública, un régimen de declaración previa puede resultar insuficiente para disipar tal amenaza.
- 21 No obstante, en el asunto principal, el régimen controvertido se caracteriza por el hecho de que se exige la autorización previa para toda inversión extranjera directa «que pueda afectar al orden público o a la seguridad pública», sin más

precisiones. Así, de ninguna forma se indica a los inversores interesados cuáles son las circunstancias específicas en las que es necesaria una autorización previa.

- 22 Tal indeterminación no permite que los particulares conozcan el alcance de sus derechos y obligaciones que se derivan del artículo 73 B del Tratado. En estas circunstancias, el régimen establecido es contrario al principio de seguridad jurídica.
- 23 Por consiguiente, procede responder a la cuestión planteada que el artículo 73 D, apartado 1, letra b), del Tratado debe interpretarse en el sentido de que no permite un régimen de autorización previa para las inversiones extranjeras directas que se limita a definir de manera general las inversiones a las que se aplica como aquellas que puedan afectar al orden público o a la seguridad pública, de forma que los interesados no puedan conocer las circunstancias específicas en las que es necesaria una autorización previa.

Costas

- 24 Los gastos efectuados por los Gobiernos francés y helénico, así como por la Comisión de las Comunidades Europeas, que han presentado observaciones ante este Tribunal de Justicia, no pueden ser objeto de reembolso. Dado que el procedimiento tiene, para las partes del litigio principal, el carácter de un incidente promovido ante el órgano jurisdiccional nacional, corresponde a éste resolver sobre las costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA,

pronunciándose sobre la cuestión planteada por el Conseil d'État mediante resolución de 6 de enero de 1999, declara:

El artículo 73 D, apartado 1, letra b), del Tratado CE [actualmente artículo 58 CE, apartado 1, letra b)] debe interpretarse en el sentido de que no permite un régimen de autorización previa para las inversiones extranjeras directas que se limita a definir de manera general las inversiones a las que se aplica como aquellas que puedan afectar al orden público o a la seguridad pública, de forma que los interesados no puedan conocer las circunstancias específicas en las que es necesaria una autorización previa.

Rodríguez Iglesias	Moitinho de Almeida	
Edward	Schintgen	Kapteyn
Gulmann	Puissochet	Hirsch
Ragnemalm	Wathelet	Skouris

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 14 de marzo de 2000.

El Secretario

El Presidente

R. Grass

G.C. Rodríguez Iglesias